

LES CAHIERS IPEMED – LA VERTICALE s'inscrivent dans la continuité de nos précédentes publications Palimpsestes

1000 Zones Économiques Spéciales et Sécurisées en Méditerranée et en Afrique

Auteur :

Paulette POMMIER, Experte associée IPEMED

Sous la direction de :

Jean-Louis GUIGOU, Président de l'IPEMED

Bole-Lemi Industrial Park, en ÉTHIOPIE, a réussi
en deux ans à attirer 12 entreprises internationales
des secteurs textile/habillement et cuir.
Photo © DR



PRÉFACE

Une Afrique (industrielle) nouvelle

« Bientôt, les indépendances auront soixante ans.

C'est peu mais, tandis que nous employions toute notre énergie à construire l'Europe, ces pays employaient la leur, parallèlement, à essayer, tant bien que mal, de se construire comme nations ! Aujourd'hui, ils ne sont plus les mêmes ; ils ont changé, énormément, et commencent à être mûrs pour une nouvelle histoire qui promet d'être explosive. Il serait temps, grand temps, de tourner de nouveau notre regard dans leur direction, de nous intéresser à l'Afrique nouvelle ! »¹.

Pour construire cette Afrique nouvelle, deux exigences devront être remplies :

- Industrialiser, pour créer des emplois et de la valeur, en transformant, le plus possible sur place, les matières premières trop longtemps exportées sans valeur ajoutée ;
- Améliorer la gouvernance pour plus de liberté et de justice, de mobilisation de tous les acteurs et pour en finir avec la prédation et la gérontocratie.

Économistes, responsables politiques, conseillers, bailleurs devraient – sans négliger, les IDE – se focaliser sur les PME-PMI. Ils le doivent et le peuvent, d'autant plus que l'Afrique regorge d'entrepreneurs et de talents. Mais, quel levier faire jouer à cette fin ?

Le sujet central, dans les rencontres d'économistes, les forums ou colloques sur le développement de l'Afrique, est le financement des entreprises. On multiplie les outils : les fonds de fonds, les fonds d'investissement, les fonds de garantie... La panoplie s'élargit et se diversifie, sans cesse. Or, avec conviction et modestie, nous affirmons, avec Paulette Pommier, que le financement, s'il est une condition nécessaire au développement des PME, est loin d'en être la clé. À côté de la finance, il y a la géographie ; c'est-à-dire la localisation, à la fois des entreprises et de nombre de leurs partenaires : fournisseurs, acheteurs, main-d'œuvre et autres facteurs de production.

Cette question de la localisation géographique des entreprises est généralement peu prise en considération, alors qu'elle est une condition essentielle du développement des activités, tout particulièrement manufacturières.

Pour vivre, survivre et se développer, toute entreprise doit gérer de façon optimale les relations qui vont impacter ses coûts. En particulier, celles qu'elle entretient avec :

- Ses clients, ses fournisseurs, les administrations, les banques...
- Son personnel, prenant en considération ses déplacements quotidiens, ses logements, ses qualifications ; mais également l'environnement sanitaire, le bien-être, les écoles...
- L'environnement physique, les voies de communication, routes et autoroutes, rails, ports, gares, aéroport, l'accès à l'énergie, à l'eau, à Internet, sans oublier les exigences écologiques qui se font de plus en plus pressantes, telles que le recyclage des déchets, la qualité des eaux ; les circuits courts...

Vouloir assurer le financement des entreprises, sans prêter une attention suffisante à leur environnement géographique, économique, humain, physique et écologique – autrement dit à leurs économies externes – serait une aberration, un non-sens et une erreur fatale.

En tant qu'économistes, passionnés par la géographie et l'aménagement du territoire, nous plaçons, depuis notre passage à la DATAR, pour que soit pris en compte et sans cesse amélioré l'accès, dans de bonnes conditions, à ces économies externes dont les entreprises, notamment les plus fragiles, comme les PME, ont besoin.

D'où ce plaidoyer en faveur de zones industrielles, certes équipées et offrant des conditions fiscales favorables, mais surtout organisées sur le modèle des écosystèmes, des clusters, des districts industriels à l'italienne, des systèmes productifs locaux, ou des ZES (Zones Économiques Spéciales) chinoises.

¹ *La nouvelle question africaine*, Hugues Bertrand, mai 2018, L'Harmattan.

De quoi s'agit-il? le miracle industriel chinois repose, en grande partie, sur la création de ces quelque 300 à 400 ZES et autres Zones franches d'exportation qui ont permis aux Chinois, en trente ans (1980-2010), de passer du stade d'une agriculture paysanne dominante au stade de première économie manufacturière du monde!

En trente ans! Ce bond spectaculaire est lié à la création de ces espaces aménagés à l'intérieur desquels les Chinois ont su réunir l'ensemble des facteurs de production stratégiques au développement des entreprises manufacturières, leur créant un environnement des plus porteurs.

Ces ZES sont de grands parcs d'activités, souvent en bordure de mer pour des exportations rapides et à moindre coût, protégés comme des camps militaires, et où les entreprises trouvent des terrains, des bâtiments industriels, l'accès à l'énergie, aux réseaux de transport, à Internet, bénéficient d'une main-d'œuvre formée, adaptée à leurs activités, et naturellement des avantages fiscaux. Ce sont de véritables « Club Méditerranée » pour le confort des entreprises.

Ces ZES ont produit, à bas coût, pour exporter vers l'Europe, l'Amérique et le reste du monde et, ce faisant, étrangler l'industrie manufacturière des Occidentaux; et ce, tout en accumulant des réserves de change considérables. Ce modèle – production à bas coût et exportation – aura duré trente ans. Ce sont les trente premières glorieuses années de la Chine.

Avec les nouvelles routes de la soie et l'accroissement des revenus en Chine, les autorités chinoises prônent un autre modèle de développement pour les trente prochaines années (2020-2050). Il s'agit de construire des voies de communication et de transport, des hommes, des biens et de l'énergie vers l'Europe et l'Afrique, maillant les trois continents Europe/Afrique/Asie, en y implantant des ZES, véritables « Nids pour le phénix² » chinois.

Sur la côte orientale de l'Afrique, en Éthiopie, par exemple, les Chinois « débarquent » avec leurs outils privilégiés (les ZES), constituant de véritables bases avancées pour des entreprises chinoises qui vont s'y délocaliser.

2 Thierry Pairault, « Des nids pour le phénix - L'Afrique et les zones économiques spéciales chinoises ». Second Workshop en économie du développement : « Politiques publiques de développement dans les pays d'Afrique subsaharienne », Université du Luxembourg, Association Tiers-Monde, Université Alasasane Ouattara, mars 2019, Abidjan, Côte d'Ivoire.

L'étude de Paulette Pommier signale l'existence de 20 à 30 ZES chinoises en Afrique, à comparer aux 237 ZES plus classiques recensées par la CNUCED, et dont certaines seraient transformées par les Chinois pour en faire des parcs, selon leur modèle de ZES. Un des objectifs des Chinois semblerait être de prolonger leur industrialisation en terre africaine, afin de continuer à exporter à bas coût. Si tel est le cas, l'industrie européenne aura du mal à renaître et l'industrie africaine à naître. Les intérêts industriels des Européens et des Africains se rejoignent-ils donc?

D'où l'idée d'appuyer la création par les Africains de ZESS (Zones Économiques Spécialisées et Sécurisées) dont l'objectif serait, d'abord, le développement d'une industrie répondant à leurs intérêts. Avec, en partenaire, l'Europe, au travers d'apports industriels, technologiques ou méthodologiques, comme en matière de RSE ou de management. Des ZESS pour une coproduction et un codéveloppement gagnant-gagnant euro-africain.

Cette étude de Paulette Pommier pour l'IPEMED se situe à un moment historique.

La Commission européenne, avec le Plan d'Investissement Extérieur (PIE) et la renégociation des accords ACP (Union européenne et États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique), dits de Cotonou, pourrait faire des propositions aux pays africains pour la création de ces ZESS, cogérées, contribuant à l'industrialisation de l'Afrique.

Jean-Louis Guigou
Président de l'IPEMED





Objectifs de l'étude

Cette Afrique nouvelle entend, pour se construire, utiliser plusieurs leviers. On en citera trois :

- **s'industrialiser, en transformant sur place** les matières premières et les ressources dont elle regorge, créer des entreprises (petites et moyennes) locales, et en finir avec la prédation et les exportations sans valeur ajoutée ainsi qu'avec l'économie de rente ;
- prendre appui sur la **demande intérieure** et les marchés locaux sans songer à devenir la nouvelle Chine du XXI^e siècle, focalisée sur l'exportation de produits à bas coûts ;
- enfin, **promouvoir les classes moyennes**.

Dans la perspective de cette Afrique nouvelle, l'IPEMED **souhaite identifier les structures** (clusters, « ZES », technopoles, parcs industriels, etc.) **les mieux adaptées aux défis actuels** auxquels font face les pays méditerranéens et africains qui veulent s'industrialiser. Il s'agit, éventuellement, de **penser un modèle innovant, décarboné et endogène de zones économiques**, et de rechercher les facteurs-clés de succès pour le codéveloppement d'écosystèmes territorialisés d'innovation.

À partir du diagnostic réalisé dans le cadre de l'étude publiée en 2014 sur les clusters au Maghreb³, renouvelé dans la nouvelle étude approfondie de mars 2019⁴ sur le même sujet, l'IPEMED plaide pour la **création de Zones Économiques Spéciales et Sécurisées (ZESS)**⁵ en Afrique, à destination en particulier de start-up et de PME, dont l'accès à l'énergie et à d'autres services serait sécurisé. Ces créations de clusters d'un genre nouveau pouvant devenir des écosystèmes innovants dans des filières d'avenir, permettraient au tissu entrepreneurial du sud de la Méditerranée et du continent afri-

cain de bénéficier des économies externes indispensables au développement des activités manufacturières (sécurité en matière énergétique, mais aussi accessibilité au réseau des routes et des aéroports, au réseau d'information, proximité avec des institutions de formation, proximité avec les administrations fiscales et des douanes, etc.).

Cette réflexion prospective sur la création de « **1 000 Zones Économiques Spéciales et Sécurisées en Méditerranée et en Afrique** » repose sur :

- la conduite d'une analyse approfondie du modèle chinois et des « Zones Économiques Spéciales » implantées en Afrique sur ce modèle ;
- un *benchmark* entre ces expériences et d'autres modèles ;
- la mise en évidence des facteurs clés de succès pour la création d'emplois dans des écosystèmes innovants et sécurisés (les ZESS) en Méditerranée et en Afrique.

Parce que les travaux réalisés par l'IPEMED ont déjà largement contribué à faire connaître la Méditerranée et ses écosystèmes, notamment ceux du pays du Maghreb⁶, c'est sur l'Afrique que portera, pour l'essentiel, cette étude.



3 *Clusters au Maghreb. Vers un modèle de cluster maghrébin spécifique*, IPEMED, Paulette Pommier, juillet 2014.

4 *Clusters au Maghreb. Entre mondialisation et territorialisation*, IPEMED, Paulette Pommier, mars 2019.

5 Les Chinois ont promu les ZES (**Zones Économiques Spéciales**), IPEMED entend promouvoir les ZESS (**Zones Économiques Spéciales et Sécurisées**). Cette appellation contient, au-delà de l'idée de sécurité renforcée, une ambition de **partage d'externalités et de codéveloppement**. Elle rencontre les recommandations de la CNUCED : « **Il est essentiel de promouvoir activement le regroupement et le rapprochement des entreprises pour maximiser la contribution des zones au développement** ». Voir Rapport 2018

6 *Clusters au Maghreb*, op.cit.



Les chances d'une industrialisation de l'Afrique

Les spécialistes de l'Afrique⁷ s'accordent pour reconnaître qu'elle est en bonne voie. Mais il lui faudrait un décollage rapide pour assurer à sa population des standards de vie satisfaisants, car sa population connaît un développement exceptionnel. Voici quelques chiffres et prévisions à ce sujet.

La population africaine est aujourd'hui de 1,2 milliard de personnes. Elle devrait atteindre 2,5 milliards en 2050 et un peu plus de 4 milliards en 2100, soit 40 % de la population mondiale⁸. Une dizaine d'années plus tard, elle devrait faire du continent africain le plus peuplé de la planète. Et pour permettre aux jeunes qui seront en âge de travailler d'ici à 2050, il faudrait créer 450 millions d'emplois. Or, selon les tendances actuelles de la croissance économique, il ne s'en créerait que 250 millions.

L'AFRIQUE PEUT-ELLE RELEVER LE DÉFI D'UN DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ACCÉLÉRÉ ?

Pour réussir à accélérer le développement industriel et manufacturier, il faut assurer le financement des entreprises. C'est une condition nécessaire mais non suffisante. De très nombreuses infrastructures sont indispensables et des dispositions juridiques adaptées sont requises.

IPEMED veut attirer en particulier l'attention sur deux conditions qui favoriseraient cette industrialisation :

7 Voir en particulier, *Entreprenante Afrique*, Jean-Michel Severino, Jérémy Hadjenberg, Odile Jacob, 2016 et *La nouvelle question africaine*, op.cit.

8 4,4 milliards en prévision médiane, soit quelque 40 % de la population mondiale qui devrait représenter, alors, un peu plus de 11 milliards d'humains. Ceci après être passée de 230 millions en 1950 (environ 9 % de la population mondiale) à 800 millions en 2000 (soit 13 % de la même population mondiale). Avec un taux de fécondité de près de 5 enfants par femme, la population africaine double tous les vingt ans. Ce n'est qu'au tournant du siècle que les pays africains connaîtraient leur transition démographique et une stabilisation progressive (à un peu plus de 40 % de la population mondiale). L'essentiel de la croissance démographique attendue viendra des régions dites « subsahariennes », entre Sahel (compris) et Afrique du Sud (non comprise). L'Afrique comptera trois géants : le Nigeria, la République démocratique du Congo et l'Éthiopie avec, respectivement, en 2100, 750, 390, 250 millions d'habitants. *La nouvelle question africaine*, op.cit.

- Créer des chaînes de valeur régionales par la coproduction entre entreprises du Nord (Europe) et du Sud (Afrique), qui permettraient un partage équitable de la valeur ajoutée et le transfert de technologies.
- Renforcer les écosystèmes fonctionnalisés avec des zones industrielles performantes, ces Zones Économiques Spécialisées et Sécurisées, inspirées des ZES chinoises.

Le développement industriel et manufacturier est essentiel pour assurer un développement équilibré. Lui seul peut générer l'essor de classes moyennes, de techniciens, d'employés, de petits entrepreneurs, lesquels forment le socle solide et structurant d'une économie.

La solvabilité, si elle est au rendez-vous, ira de pair avec le développement productif, selon un cercle vertueux bien connu. Et l'industrie à développer doit être branchée sur le marché local et mondial. En effet, même s'il reste la priorité, il ne peut s'agir seulement de satisfaire un marché intérieur, malgré des besoins considérables et des perspectives qui le sont tout autant.

Le diagnostic de départ présente deux visages : d'une part, des faiblesses évidentes ; d'autre part, un ensemble d'éléments positifs sur lesquels s'appuyer pour accélérer le mouvement amorcé d'industrialisation.

Une sous-industrialisation patente

Malgré de notables disparités entre pays, un même diagnostic prévaut (à quelques exceptions près avec l'Afrique du Sud et quelques pays du Nord comme avec le Maghreb et, bien-tôt, l'Éthiopie) : l'industrie est peu présente dans l'économie des pays africains. Le PIB du Continent ne repose que très partiellement (10 %) sur l'industrie, et moins encore sur l'industrie manufacturière. Et, fait inquiétant, quand cette dernière est présente, elle n'est que rarement bien positionnée dans les chaînes de valeur mondialisées. La croissance repose, encore avant tout, sur la demande du marché intérieur, laquelle augmente naturellement avec la population.

Pour passer à un rythme supérieur, « il convient d'allumer tous les moteurs de la croissance et en particulier, ceux de l'industrialisation »⁹.

Des avantages comparatifs avérés

De quels principaux atouts, l'Afrique dispose-t-elle pour réussir son décollage industriel ?

→ Une croissance régulière

La croissance, qui est restée longtemps atone, s'est redressée depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Son rythme tendanciel annuel est d'environ 5 %. Certes, compte tenu du niveau de départ (très bas), c'est peu. Mais, on peut y voir un signe encourageant : 5 % par an signifie un doublement tous les dix ans, un rythme, donc, double du croît démographique – lequel double tous les vingt ans.

→ Un marché intérieur en expansion

Les chiffres de la démographie africaine parlent d'eux-mêmes. Avec une population qui croît au rythme rappelé plus haut, les besoins des populations du Continent sont et resteront longtemps considérables. Dans l'hypothèse que nous formulons ici, celle d'une industrialisation accélérée qui devrait s'accompagner d'une augmentation des revenus, la demande intérieure devrait croître plus vite.

→ Une dynamique entrepreneuriale vigoureuse

On connaît, peu ou mal, la dynamique entrepreneuriale qui caractérise l'Afrique d'aujourd'hui. Les Africains sont parmi les plus entrepreneurs du monde. Telle est, notamment, l'opinion que Jean-Michel Severino et Jérémie Hadjenberg¹⁰ développent, à la suite de leurs enquêtes au plus près du terrain. Les jeunes, en particulier, se voient en futurs entrepreneurs et en revêtent facilement les habits. Le nombre des PME augmente et elles comptent significativement dans les emplois et le PIB (de certains pays, tout particulièrement)¹¹. Cette dynamique contribue à l'émergence d'une classe moyenne et supérieure et se traduit par un niveau de vie et un niveau d'éducation très supérieurs à ce qu'ils ont été.

9 *La nouvelle question africaine*, op.cit.

10 *Entrepreneuriat Afrique*, op.cit.

11 Au Nigeria, par exemple, les PME représentent environ 70 % de l'emploi industriel.

→ Une attractivité aux investissements directs étrangers (IDE)

À ce facteur stratégique du changement s'ajoute un intérêt soutenu de la part des investisseurs internationaux. À titre d'exemple, entre 2000 et 2013, les IDE ont été multipliés par 6. Depuis cette période, ils ont fluctué et les trends, selon les pays, se sont différenciés, favorisant les régions industriellement dynamiques et pénalisant celles principalement productrices de matières premières.

En 2018, année où les IDE ont baissé de 13 % au niveau mondial, les flux en destination de l'Afrique ont, eux, crû de 11 %.^{12 13}

Les investisseurs continuent à provenir, pour l'essentiel, de l'Europe, mais la part de la Chine¹⁴ augmente, ainsi que celle d'autres pays émergents. En particulier, investissent désormais en Afrique subsaharienne, l'Inde, le Brésil, la Turquie¹⁵.

LE « TOP 5 » DES PAYS DESTINATAIRES DES IDE EN AFRIQUE (EN 2018)

1. Égypte : 6,8 milliards de USD
2. Afrique du Sud : 5,4 milliards USD
3. RD du Congo : 4,3 milliards USD
4. Maroc : 3,6 milliards USD
5. Éthiopie : 3,3 milliards USD

Source : Banque Mondiale, Data Bank, septembre 2019. Sur une période de dix ans, et selon la même source, le top 5 serait légèrement différent : Nigeria (58 \$US), Égypte (53), Afrique du Sud (45), Ghana (31), Maroc (27), suivis du Congo, de l'Éthiopie, de l'Algérie.

12 *Rapport sur l'investissement dans le monde. Nouvelles politiques industrielles*, CNUCED, 2018.

13 Pour autant, le chiffre en valeur absolue rappelle qu'à l'échelle mondiale, l'Afrique pèse peu : la part de l'Afrique dans l'IDE mondial est, en 2018, de 3,5 % (pourcentage sensiblement supérieur à celui de 2017 : 2,3 %).

14 Les IDE chinois en Afrique, ont connu une croissance exponentielle, passant de 900 millions de USD en 2004 à 40 milliards en 2016. Lettre du CPII n° 328.

15 *Entrepreneuriat Afrique*, op.cit.

→ Un différentiel avantageux en coût de main-d'œuvre

Le salaire moyen mensuel en Chine est de 510 euros, quand il est, par exemple, de 28 euros en Éthiopie. En Chine, en particulier, qui a vu augmenter à la fois, le coût de sa main-d'œuvre et le cours du yuan, la compétitivité des secteurs industriels les moins technologiques s'érode. Dans un premier temps, cette évolution a profité aux pays pauvres de l'Asie du sud (Vietnam, par exemple). Elle touche désormais certains pays de l'Afrique subsaharienne de l'Est (à commencer par les plus stables politiquement). Ce mouvement de délocalisation des activités chinoises devrait se poursuivre. La Banque Mondiale situe aux alentours de 80-85 millions (voire 100, selon des prévisions récentes), les emplois risquant d'être délocalisés de Chine en Afrique. Et, ce sont tous types d'entreprises qui devraient en tirer avantage.

COMMENT VALORISER LA DYNAMIQUE ENTREPRENEURIALE ET L'ATTRACTIVITÉ DU CONTINENT AFRICAIN ?

Des enseignements venus de pays émergents au décollage rapide

C'est de pays qui, dans les trente à quarante dernières années, ont réussi leur décollage industriel, que l'on doit apprendre. De la Chine notamment, mais aussi de la Corée du Sud, dans un contexte institutionnel et politique différent. Ces deux pays ont suivi une voie comparable qui leur a permis de se situer, aujourd'hui, parmi les plus performants de la planète, sur le plan industriel et manufacturier. Partant d'un très faible niveau de potentiel industriel, d'un très faible niveau de vie également¹⁶, ces pays sont parvenus, en quelques décennies, à se hisser parmi les premières puissances industrielles.

Sur quels éléments communs d'une politique industrielle, le rattrapage et le décollage fulgurant de ces deux pays ont-ils reposé ? Quels ont été leurs « key drivers » ?

Notre attention se portera sur la composante la plus transposable car elle est indépendante du mode d'organisation politique ou de la stratégie économique du pays, à savoir **l'organisation**

physique des facteurs de production, de ses relations avec d'autres facteurs de l'environnement (formation, innovation, recherche, organismes de conseil, autorités publiques, fournisseurs d'inputs, etc.), ainsi que des conditions de production (sécurité, facilités d'accès, sources d'énergie). Ces facteurs favorables se trouvent réunis, à des degrés divers, bien sûr, dans ces parcs industriels particuliers, appelés les **Zones Économiques Spéciales (ZES)** que les pays mentionnés, la Chine en particulier, ont créées pour asseoir leur développement industriel. Dans un continent aux infrastructures de faible niveau, en quantité et qualité, comme l'Afrique, on est en droit d'attendre de ce mode d'organisation qu'il soutienne, efficacement, le développement industriel.

Retour sur quelques définitions : parcs industriels, clusters et autres formes d'organisations productives spatialisées

Parcs industriels, clusters, Zones Économiques Spéciales traduisent trois formes d'organisation des entreprises. Elles peuvent contribuer, chacune à leur manière, au développement industriel et manufacturier. Elles coexistent souvent. Mais elles ont des origines différentes¹⁷. Différent, aussi, est le rôle que les autorités publiques y jouent.

Les **parcs industriels** sont des espaces organisés pour recevoir des entreprises, qui y trouvent des facilités pour leur fonctionnement. L'importance des services proposés est variable.

Le **cluster**, lui, décrit un mode de comportement d'entrepreneurs proches, à la fois physiquement et du fait de leurs activités, qui entendent tirer parti de cette proximité. La définition généralement donnée est : une concentration géographique et interconnectée d'entreprises, de fournisseurs et d'institutions concernés par un même domaine d'activité. Compétition et coopération caractérisent ces groupements d'entreprises. En faisant naître des projets communs, ils jouent le rôle d'intégrateur de solidarités. L'un de leurs mérites est donc de contribuer au développement d'une **classe d'entrepreneurs**. Ce qui est particulièrement utile dans des régions à l'histoire industrielle récente.

16 En 1960, la Corée du Sud était plus pauvre que le Ghana et de nombreux autres pays d'Afrique.

17 Voir *Clusters au Maghreb, entre mondialisation et territorialisation*, op.cit. page 13

Les ZES, Zones Économiques Spéciales, appartiennent à la catégorie des espaces d'accueil. Leur régime juridique particulier doit les rendre attractives aux investisseurs étrangers. Les avantages sont variables. Ils relèvent de la minoration, voire l'exemption de droits de douane, du libre rapatriement des investissements, de l'exonération d'impôts pendant plusieurs années, du statut d'extraterritorialité pour les cadres qui viennent y travailler, des procédures douanières simplifiées, de l'absence de tracasseries administratives, de la sécurité physique des biens et des personnes.

Les pouvoirs publics sont, plus ou moins, engagés dans la formation et l'accompagnement de ces modes d'organisation des entreprises.

Alors que les parcs industriels et les ZES procèdent d'un mode top-down, décidé par les responsables politiques qui interviennent au plan financier et réglementaire, les clusters, eux, correspondent à un phénomène spontané de coopération locale. Conscients de leur importance au regard de la performance des entreprises, les pouvoirs publics, désormais, accompagnent leur développement.

LA ZES, UN MODÈLE QUI S'EXPORTE

Définition et avantages

Même si le terme de Zone Économique Spéciale (ZES) tend à devenir générique car souvent utilisé indistinctement pour des zones franches, des ports francs, des zones industrielles aménagées et avec des avantages fiscaux, il convient, ici, de revenir à sa définition d'origine et à son histoire.

La terminologie Zone Économique Spéciale (ZES) renvoie à l'expérience chinoise des années 1980, au moment où la Chine s'ouvre aux capitaux étrangers (voir infra).

Le modèle « dupliqué », notamment en Afrique, présente de nombreux points communs avec le modèle initial, notamment en matière fiscale et douanière, ce qui signifie, pour les entrepreneurs, des gains de temps, d'efficacité et de sécurité.¹⁸

18 « Si nous étions une usine isolée, dès qu'une cargaison arrive, il faudrait aller aux douanes de Kality, tout cela est une telle perte de temps ! Ici, avec le bureau des douanes sur place, les conte-neurs arrivent directement dans le parc, les douaniers viennent, inspectent puis délivrent la marchandise. » Rajarshi Dutta, Arvind. *Le point Afrique*, 29 juin 2016.

Les pays hôtes, eux, l'apprécient pour l'ensemble de bénéfices qu'ils peuvent en tirer : des bénéfices immédiats tels qu'une offre d'emploi à la population, un accroissement de ses exportations, l'entrée de revenus pour l'État, une amélioration de la balance des paiements ; et des bénéfices à plus long terme plus structurants, comme le transfert technologique, l'innovation, la diversification de la production, la formation de la main-d'œuvre, l'enracinement de firmes locales, l'établissement de liens entre acteurs, lesquels peuvent être à l'origine d'écosystèmes, etc.¹⁹

Historique : de la ZIS européenne à la ZES chinoise

De fait, les ZES s'inscrivent dans une suite d'expérimentations qui ont vu le jour avec l'ouverture des frontières et la mise en concurrence des investisseurs, à l'échelle planétaire, à la fin des années 1950. Aussi, certains auteurs font-ils remonter la première ZES ou Zone Industrielle Spéciale (ZIS) moderne, à 1959 (année où l'Irlande installe sa zone franche à Shannon, pour attirer des investisseurs étrangers et développer ses exportations). Mais, ce sont les initiatives prises en Chine, puis en Asie du Sud, qui ont surtout retenu l'attention.

En Chine, la première Zone Économique Spéciale (ZES) voit le jour en 1980. Sa finalité est l'exportation des productions qui y seront fabriquées (80 % est la norme). Au modèle de substitution des importations (suivi par de nombreux pays émergents, notamment en Amérique du Sud), celui de l'attraction de capitaux extérieurs, pour des activités productives exportatrices lui a, donc, été préféré. Ce modèle sera, par la suite, adopté par la Corée du Sud, Taïwan, le Vietnam, l'Île Maurice. Il est en plein développement en Afrique.



Hawassa Industrial Park, en Éthiopie. PHOTO : © DR

19 Zeng 2010, dans *Global experiences with Special Economic Zones, Focus on China and Africa*, Douglas Zhihua Zeng, Banque mondiale, Policy Research Working Paper 7240, avril 2015.

NAISSANCE DES ZES CHINOISES

En Chine, c'est dans le **cadre de la politique de réajustement de l'économie**, laquelle repose sur une ouverture aux capitaux extérieurs, que la nouvelle équipe dirigeante, arrivée au pouvoir en 1978, avec Deng Xiaoping à sa tête, adopte ce modèle (pour des raisons financières, de modernisation de l'économie et, technologiques). En 1979, l'idée est mûre et sa mise en œuvre décidée. Les premières expériences sont lancées en **1980 à Shenzhen**, puis à **Zhuhai, Shantou et Xiamen**. Il s'agit d'expériences volontairement éloignées du centre administratif et politique, situées sur la zone côtière sud, afin de ne pas « perturber » le reste de l'économie du pays. Le choix des responsables politiques a été, en effet, de transformer progressivement l'économie de la Chine en acceptant une forme de dualisme économique.

Source : *Des nids pour le phénix : l'Afrique et les zones économiques spéciales « chinoises »*, Thierry Pairault, HAL, mars 2019.

- En 2014, les **ZES chinoises** étaient au nombre de 5 et couvraient les villes de Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen et la province de Hainan. Une sixième sera créée près de Shanghai. Ce n'est pas un modèle appelé, en Chine, à s'étendre, à l'inverse des autres types de parcs à statut particulier.

Les ZES chinoises : résultats et enseignements

Dès leur ouverture aux investissements internationaux, les premières ZES chinoises ont fait la preuve de leur efficacité. Ainsi, les quatre premières représentaient en 1981 plus de la moitié des investissements étrangers en Chine, dont 59,8 % dans la seule Shenzhen. En 2010, la municipalité de Shenzhen, qui a donc hébergé la ZES la plus dynamique, comptait environ 10 millions d'habitants et représentait l'une des municipalités les plus riches de Chine. Sa croissance économique est de 25,8 % par an en moyenne depuis 1980.

Ces bons résultats doivent cependant être contextualisés, notamment dans le cas de Shenzhen, mais aussi des autres ZES, toutes situées sur le littoral. Elles ont pu profiter de deux avantages : la proximité de Hong Kong (les entreprises étrangères ont utilisé Hong Kong comme poste avancé pour investir en Chine), et une diaspora très dynamique.

D'autres zones à statut dérogatoire et ayant des buts spécifiques seront créées par la suite, toujours avec la finalité d'accélérer la croissance et l'innovation. On compte actuellement 10 différents types de **Zones de développement économique et d'attraction** (dont 5 principales ; voir tableau infra). Il s'agit toujours de **zones géographiquement délimitées** qui offrent des **avantages aux investisseurs**.

LES ZONES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET D'ATTRACTION EN CHINE

Les 5 principaux types

Zones Économiques Spéciales (ZES)	6
Zones Économiques et Technologiques (ZET)	114
Zones de Développement Économique et Technique (ZDET)	140
Zones Franches (ZF)	15
Zones d'Exportation (ZE)	60

Source : *New trends for win-win Cluster between China and the EU*, Jean-Marie Rousseau, TAO-ITINERIS, 15 octobre 2014.

ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES SUR LE LITTORAL CHINOIS



Les deux premières catégories sont à la fois des zones industrielles pour le développement de l'industrie manufacturière, le développement des IDE et l'exportation. Ces différentes Zones ne relèvent pas des mêmes autorités publiques. Elles peuvent dépendre de la municipalité – c'est le cas des ZES –, d'une administration d'État qui peut être le ministère du Commerce ou celui de la Recherche (ZET et ZDET), ou encore de l'administration des Douanes.

ZES et clusters

L'industrie s'est également développée en Chine, mais plus tardivement et bien sûr de façon plus modeste, grâce aux clusters. Il s'est d'abord agi de grappes de petits entrepreneurs, produisant pour le marché intérieur, qui ont été incités à se créer, dans le contexte de libéralisation de l'économie des années 1980. Puis des clusters de plus grande ampleur se sont formés, principalement dans la Chine centrale et de l'ouest. Basés sur des industries de main-d'œuvre, produisant des objets à faible valeur ajoutée mais proposés en grande quantité et à petits prix – textile, chaussures, céramique – ils visaient le marché extérieur. Ils ont été suivis par des clusters plus technologiques. Les politiques d'encouragement à l'égard des clusters n'ont été introduites que tardivement en Chine; à peu près à la même époque que dans la majorité des pays occidentaux, c'est-à-dire dans les années 1990. L'idée de cluster, de grappe d'entreprises spécialisées, fait partie des arguments utilisés par les autorités publiques pour **encourager les entreprises chinoises à « sortir », à s'expatrier et à se regrouper sur une même ZES.**

LE CLUSTER DE LA CHAUSSETTE : UN TIERS DE LA PRODUCTION MONDIALE

« Dans ce district de la province du Zhejiang, au sud de Shanghai, quelque 10 000 entreprises se consacrent à la chaussette, un sujet d'autant plus sérieux qu'il emploie près de 200 000 personnes et a généré quelques grandes fortunes. Soit plus de 6 milliards de paires produites par an, en partie exportées dans une cinquantaine de pays, dont la France. Dans un rayon de 10 km, on trouve tout ce qui est nécessaire à la chaussette : la production de fibres, naturelles ou synthétiques ; des usines de toutes tailles, de la plus grande qui exporte, à l'entreprise familiale qui aligne 20 machines dans le salon ; et enfin, la logistique nécessaire pour évacuer la production. »

Source : Libération, Pierre Haski, Datang, 9 novembre 2004.

LES ZES²⁰ EN AFRIQUE

La dynamique de création de Zones Économiques Spéciales (ZES) en Afrique paraît clairement enclenchée. Un grand nombre de pays africains se sont dotés d'une législation ad hoc pour en favoriser la création, et autoriser, ainsi, des dérogations au droit fiscal et commercial commun.

La faiblesse des infrastructures (électricité coupée fréquemment par délestage, alimentation en eau incertaine, routes embourbées, ponts fragiles, ports maritimes et fluviaux saturés), l'insécurité des biens et des personnes, l'insuffisance des services aux entreprises ont sûrement joué en leur faveur. Mais l'attitude de la Chine, qui a souhaité faire de l'Afrique un partenaire privilégié (cf. nouveaux marchés et coûts de production avantageux), a aussi grandement contribué à leur développement. De nombreux acteurs chinois ont participé à leur émergence, réalisant des infrastructures, intervenant dans leur gestion, voire dans la sélection des entreprises après appels d'offres. Plutôt que d'internationaliser les entreprises individuellement, la Chine a donc choisi de leur offrir un **écosystème efficace qui puisse servir un grand nombre d'entre elles.** Les concernant, on pourrait parler de « Club Med » pour entreprises, selon une expression de Jean-Louis Guigou²¹.

Dans bien des cas, en Afrique notamment, lorsque le promoteur vient de Chine, le terme qui semblerait le plus juste pour désigner ces zones serait : **Zone de Coopération Économique et Commerciale à l'Étranger (ZCECE).** La différence majeure par rapport à la ZES précédemment décrite est que ce n'est pas le

LES ACTEURS CHINOIS DES ZES

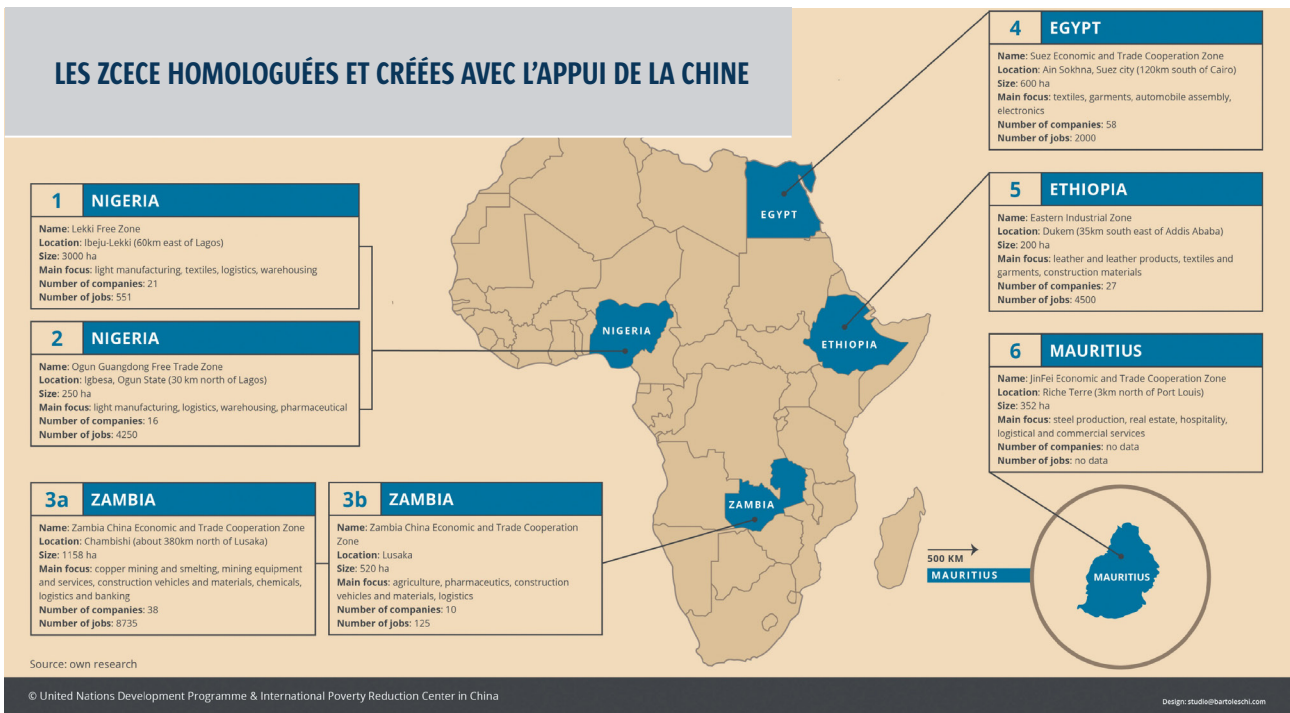
Trois types d'entreprises chinoises sont impliqués dans la création et le fonctionnement des ZES :

- Celles engagées dans la construction (voiries, bâtiments industriels, équipements de la zone) ;
- Celles qui assurent la gestion (le management) de la zone ;
- Celles qui créent et exploitent des installations manufacturières

20 ZES sera ici employé dans le sens de zone sécurisée à statut spécial pour IDE.

21 IPEDMED, Jean-Louis Guigou, Humeur, 18 Octobre 2017.

LES ZCECE HOMOLOGUÉES ET CRÉÉES AVEC L'APPUI DE LA CHINE



pays hôte qui définit les avantages offerts à l'investisseur étranger, mais ce dernier qui les fixe. Il s'agit donc d'une « **enclave soumise, de facto, au droit du pays étranger, en l'occurrence la Chine**²² ». Ce faisant, le partenaire chinois a une responsabilité dans la réalisation des infrastructures internes au parc ou le désenclavant. Sans être le seul promoteur, il est le partenaire extérieur le plus actif.

Malgré la rigueur de sa définition, la terminologie ZCECE ne s'est pas imposée et ne désigne

DES ZCECE POUR ENCOURAGER LES ENTREPRISES CHINOISES À « SORTIR »

« Les ZCECE sont une stratégie pour que les entreprises chinoises puissent sortir du territoire. Elles sont propices à la constitution de grappes industrielles et facilitent la mise en place de politiques d'aides... Elles permettent aux entreprises chinoises de se regrouper et de faire bloc pour investir à l'étranger ; lors de la création de telles zones et après avoir procédé à un audit, l'État (chinois) pourra accorder des aides publiques de 30 à 40 millions d'euros (par entreprise) et des prêts à long terme d'au moins 300 millions d'euros (par entreprise) ».

Li Chunding, se référant à un texte réglementaire chinois, 2008.

Source : *Des nids pour le phénix*, op.cit.

22 *Des nids pour le phénix*, op.cit.

pas ces ZES sous contrôle de la Chine. Elle désigne, en revanche, un type de ZES voulu par le MOFCOM (ministère chinois du Commerce) et qu'il homologue. Le projet lancé en 2006 était d'en instaurer 50 à l'étranger. Elles sont restées en nombre limité : 20 au total sur trois continents, dont 4 concernaient le continent africain : en **Zambie**, au **Nigeria** et en **Éthiopie**.

État des lieux des ZES en Afrique

Avant les ZES, dans les années 1980-1990, les pouvoirs publics africains comptaient sur des zones franches, construites à leur initiative, pour attirer des investisseurs. Mais les résultats sont restés très médiocres, pour différentes raisons : mauvaise planification stratégique, mauvais choix d'emplacement, insuffisance des infrastructures, absence de gouvernance.

La Chine a alors exporté son modèle de ZES. Dès le début des années 2000, les projets vont se multiplier.

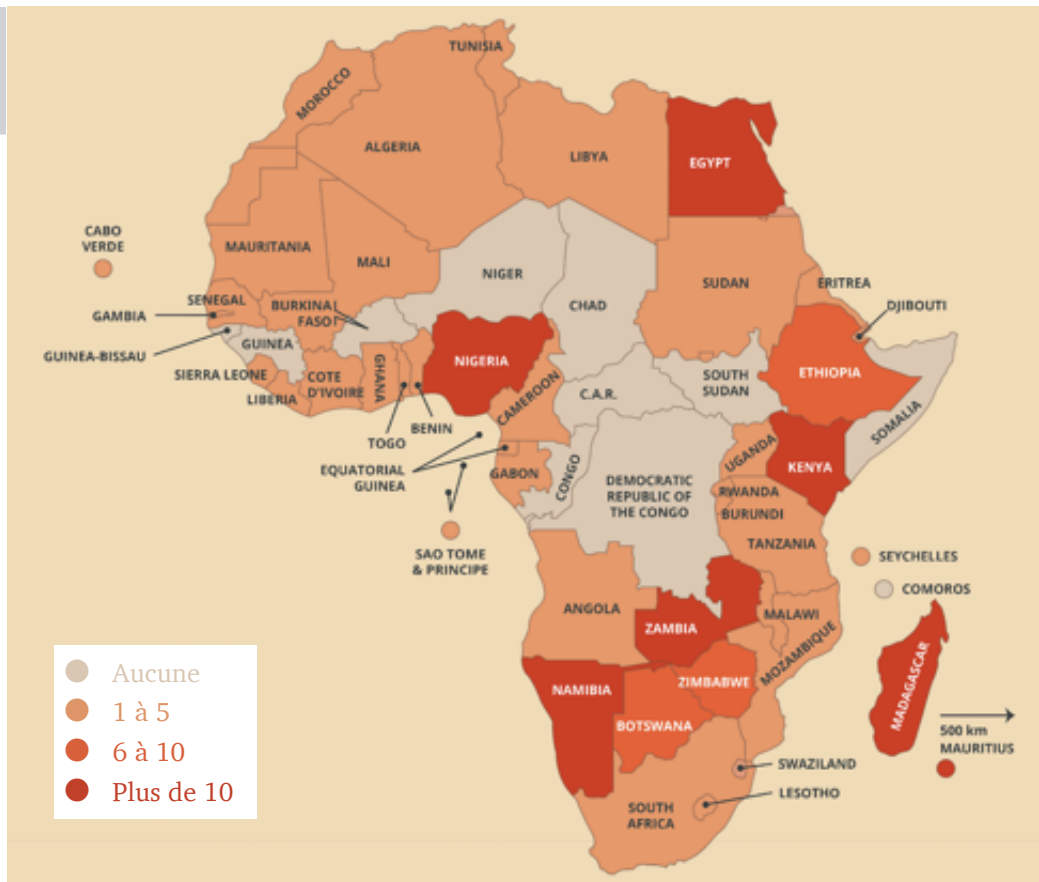
Combien de ZES en Afrique ?

La carte des ZES (p. 12) par pays traduit une diffusion inégale : nombre élevé dans certains pays, absence dans d'autres (11 en 2015, selon cette source), alors que 7 pays en comptaient plus de 10. Les pays qui en seraient dépourvus sont situés en Afrique centrale et occidentale (à l'exception du Nigeria). On peut voir une relation entre les ZES de l'Afrique orientale et les routes de la soie (One Belt, One Road).



RÉPARTITION PAR PAYS DES ZES EN AFRIQUE

Source : *If Africa builds nests, will come the birds? Comparative study on special economic zones in Africa and China*, PNUD, 2015.



NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE



Le nombre de ZES en Afrique varie, légèrement, selon les sources. La dynamique autour des ZES explique, en partie, la difficulté à en établir des statistiques précises.

Si l'on se réfère au rapport annuel de l'UNCTAD pour l'année 2018²³, sur les *Zones Économiques Spéciales* (ZES), l'Afrique hébergerait :

237 ZES et 53 seraient en cours de réalisation²⁴.

Soit, à une échéance rapprochée, **290 ZES sur le continent africain.**

Ce rapport constate que 16 pays du continent ne disposent pas de Zones Économiques Spéciales (chiffre légèrement supérieur à la source PNUD 2015, utilisée dans la carte précédente).

Selon le rapport CNUCED/UNCTAD mentionné précédemment, leur nombre augmenterait régulièrement, sur tous les continents. Ce qui laisse entendre qu'une concurrence, entre investisseurs, s'établira, entre pays, sur cette base.

Parmi les derniers pays déterminés à accueillir des IDE dans des ZES, on citera la République démocratique du Congo qui prépare sa première Zone Économique Spéciale à Kinshasa, et la République du Congo (Congo-Brazzaville).

Ce dernier pays, qui veut diversifier son économie, a en chantier quatre projets de Zones Économiques Spéciales²⁵. Un ministère des ZES a en charge leur réalisation. Il dépend d'un comité national, lequel est directement rattaché au Président de la République. Ces projets seront, en particulier, appuyés par la Chine. Deux mémorandums d'entente avec la société chinoise d'État, la China Friendship Development International Engineering Design & Consulting Corporation, ont récemment été signés.

L'activisme autour des ZES n'est pas sans provoquer des oppositions, voire des affrontements avec les populations locales, notamment lorsque le projet remet en cause l'usage des sols et la propriété. Ainsi, quand Madagascar a projeté la création de ZES, la société civile s'est mobilisée pour faire obstruction au vote définitif de la loi devant les réglementer, au motif qu'elle aurait pour effet un accaparement des terres au détriment des populations locales.

23 *World Investment Report, Special Economic Zones*, UNCTAD, 2019, 12 juin 2019.

24 Au niveau mondial, elle comptabilise 5 400 ZES dans 147 pays contre 4 000, il y a cinq ans.

25 Ouesso, Oyo-Ollombo, Brazzaville et Pointe-Noire.

Témoignage

LA ZES DE POINTE NOIRE AU CONGO

La ZES de Pointe-Noire est, sans nul doute, la plus importante, en termes de création d'emplois : « Sur une période de dix ans, on pense que Pointe-Noire peut créer, à peu près, 40 000 emplois directs. On espère également une cinquantaine de milliers d'emplois indirects avec un impact sur la création de la richesse nationale (PIB) d'à peu près 2 milliards de dollars de quinquennat à quinquennat. »

Tournées vers l'exportation, les ZES abriteront des activités de transformation des ressources naturelles congolaises. Tel est le souhait des autorités. Pas question, en effet, « d'ouvrir le pays à la piraterie industrielle. Nous devons créer de la valeur ajoutée pour sortir d'une culture exclusivement fondée sur l'extraction du pétrole. On peut, d'ores et déjà, dire que la ZES d'Oyo-Ollombo sera tournée vers l'économie verte. Celle de Pointe-Noire pourrait devenir un centre de transformation du fer extrait dans la région », informait Akouala Atipault (ministre congolais des Zones Économiques Spéciales jusqu'en 2017).

Source : RFI, janvier 2017.

Attractivité des ZES africaines : diversité des conditions d'accueil et des résultats

Il semble difficile de porter un jugement tranché sur les différentes expériences de ZES en Afrique. Cependant, il ne fait pas de doute qu'elles attirent, parfois massivement, des IDE. Et que ceux-ci ont des effets sur la situation économique des pays.

Le focus sur **15 ZES africaines**, réalisé en 2017²⁶ par l'Observatoire Europe-Afrique 2020, donne une idée des différentes trajectoires suivies, ainsi que de leurs résultats.

- **En Afrique du Sud, COEGA Industrial Development Zone** est une réussite incontestable. Cette ZES a réussi à attirer des acteurs internationaux de premier plan dans des secteurs à forte valeur ajoutée, à créer de très nombreux emplois et à contribuer à dynamiser les exportations du pays. Elle a attiré de nombreux investisseurs étrangers.
- **En Côte d'Ivoire, le Village des technologies de l'information et des biotechnologies** constitue le seul exemple de zone

26 *Observatoire Europe-Afrique 2020*, Analyse d'un échantillon de 15 Zones Économiques Spéciales en Afrique, 30 juin 2017.

franche focalisée, au départ, exclusivement sur les TIC et les biotechnologies. À la suite de la restructuration effectuée en 2013, 45 entreprises sur les 55 inscrites ont dû sortir du parc. Parmi les 18 entreprises implantées à ce jour, on observe une ouverture vers l'assemblage de produits électroniques. Les conditions fiscales sont particulièrement avantageuses (0 % d'impôts pendant les cinq premières années, puis 1 % à partir de la sixième année).

- **En Égypte, Alexandria Public Free Zone a été l'une des premières ZES publiques créées en Afrique (1973).** Elle a atteint, depuis longtemps, son stade de maturité et la superficie disponible est presque totalement occupée. Elle a progressivement concentré ses activités autour de quelques grandes entreprises des secteurs de la chimie et du textile/habillement.
- **En Égypte encore, Nasr-City Public Free Zone,** créée également en 1973 dans le cadre de la politique des zones franches, regroupe 92 entreprises appartenant à 11 secteurs d'activités différents. Longtemps orientée vers l'assemblage automobile, l'électronique, la confection et le cuir, **elle s'oriente de plus en plus vers les activités liées aux TIC.**
- **En Éthiopie, Bole-Lemi Industrial Park a réussi en deux ans à attirer 12 entreprises internationales des secteurs textile/habillement et cuir.** Un investisseur chinois a joué un rôle de locomotive. Les conditions fiscales sont particulièrement avantageuses, bien que contraignantes : défiscalisation des bénéficiaires sur une période de six ans pour les investissements productifs dans les secteurs du textile, du cuir et du sucre ; exemption fiscale additionnelle des bénéficiaires sur deux ans pour les investisseurs qui exportent au minimum 60 % de leur production.
- **En Éthiopie encore, Amassa Industriel Park** s'est développé, au début, grâce à l'implication d'un gros investisseur chinois. Située à 275 km au sud d'Addis-Abeba, cette ZES est le seul exemple de zone franche de l'échantillon étudié à **être implantée « à l'intérieur des terres »** et hors d'une capitale. Son « business model » est original. En 2017, 18 entreprises étrangères étaient installées dans la zone (originaires de Chine, États-Unis, Inde, Sri-Lanka...). Parmi elles, les plus grands groupes mondiaux de la fabrication de vêtements (PVH, NHM). La plupart d'entre elles ont délocalisé leurs productions asiatiques. Neuf entreprises étrangères de la zone ont donné leur accord pour vendre la

totalité de leur production à PVH. Les conditions fiscales sont avantageuses : exonération totale pendant dix ans de l'impôt sur les sociétés.

- **Au Ghana, Tema Export Processing Zone a réussi à attirer 300 entreprises.** Elle pratique, depuis sa création, en 1995, une politique consistant à promouvoir des **secteurs d'activités multiples**, même s'ils n'ont pas de synergies particulières entre eux : transformation des plastiques, textiles/vêtements, call centers/data centers, fabrication de mousses, TIC, emballages, fabrication de machines IAA, fabrication de DVD, cartes de crédit... À noter que la zone franche héberge l'une des plus grandes entreprises de transformation du poisson en Afrique de l'Ouest, avec le traitement d'environ 170 tonnes de thon par jour. Les IAA, la transformation du bois et le textile/habillement sont les secteurs prépondérants en nombre. En outre, la zone a bénéficié de l'accord AGOA (African Growth and Opportunity Act) qui lui offre un accès privilégié aux marchés américain pour les produits textiles. Cet accord a fortement contribué au développement du « Textile and Garment Village » à l'intérieur de la « Tema Export Processing Zone ».
- **Au Maroc, Midparc sur la Zone franche de Nouaceur (Casablanca)** résulte d'une initiative concertée d'industriels privés dont l'objectif visait à développer la zone autour de quelques secteurs de haute technologie, tout particulièrement l'aéronautique. Elle est en effet devenue un parc d'activités dédié à l'aéronautique et hébergeant aussi des activités connexes, telles que le spatial, l'électronique, la défense, la sécurité. Les unités industrielles qui y sont installées sont de grandes dimensions. Les conditions fiscales sont attractives : 0 % pendant les cinq premières années d'activité, puis 8,75 % les vingt années suivantes, 17,5 % au-delà.
- **Au Maroc encore, Tanger Free Zone (TFZ)** apparaît comme une réussite incontestable, avec plus de 475 entreprises implantées ayant généré au moins 50 000 emplois à ce jour. Le modèle de développement est original. **Il s'est appuyé au démarrage sur la volonté d'un acteur industriel (Renault-Nissan) d'implanter un site de construction automobile de grande capacité,** destiné principalement à l'exportation. Cette stratégie très volontariste a constitué un pôle d'attraction pour les fournisseurs, sous-traitants et même concurrents. À l'impôt sur les sociétés s'applique un abattement de 80 %. Avec son statut de zone franche, TFZ offre de nombreux avantages

aux investisseurs étrangers qui souhaitent développer leurs activités à l'export.

- **À Maurice, le parc de JinFei** illustre bien les difficultés rencontrées par un projet de ZES lorsque le cadre institutionnel en est mal défini. **Pendant plus de sept années, la zone a végété du fait d'une lutte d'influence entre l'Inde et la Chine.** Ce n'est qu'en 2016, soit huit ans après sa création, qu'un cadre juridique a été entériné, permettant **d'allouer à une entreprise chinoise** (Shanxi Jin Fei Investment Co.) la superficie nécessaire pour réaliser un projet de Smart City.
- **Au Nigeria, Calabar Export Free Trade Zone** souffre, depuis sa création en 2001, de plusieurs handicaps: opacité de sa gestion, insuffisance des conditions sanitaires, problèmes récurrents de tirant d'eau dans le chenal de la rivière Calabar (les entreprises importatrices et exportatrices doivent utiliser les ports plus éloignés de Lagos ou de Port-Harcourt, conduisant à des opérations de pré-acheminement routier coûteuses) et perturbations dans l'alimentation en électricité, obligeant les entreprises à s'équiper de groupes électrogènes. Jusqu'en 2011, la zone éprouvait des difficultés à se remplir. En 2014, l'État de Calabar déplorait **l'absence de retombées économiques tangibles, en particulier au niveau du contenu en main-d'œuvre locale.** Depuis deux ans, il semble que l'organisme gestionnaire a repris les choses en main et que la situation s'est améliorée. En 2016, **31 entreprises étaient opérationnelles**, 16 en cours d'installation avancée, 20 en construction et 11 installations en projet.
- **Au Nigeria encore, Lekki Free Zone** a déjà attiré 116 investisseurs nationaux et étrangers dont 16 ont commencé à opérer. Les investissements du groupe nigérian Dangote représentent, à eux seuls, près des trois-quarts des investissements. En 2017, **le groupe Dangote y développait quatre projets stratégiques: une raffinerie pétrolière, une usine de transformation d'engrais, un projet de gazoduc sous-marin et un projet d'usine pétrochimique**, lesquels devaient aboutir en 2019. La zone est, toutefois, pénalisée par l'abandon du projet de terminal à conteneurs à Ibeju Lekki, à proximité de la ZES, du fait d'une insuffisance de fonds. Les conditions fiscales sont particulièrement avantageuses avec une exemption complète de tous impôts et taxes.
- **Au Sénégal, la Zone économique spéciale de Dakar**, lancée en 2007, **peine à se développer.** Les appels d'offres pour les travaux de connectivité et l'assainissement des terrains n'ont été lancés qu'en 2011. Il semble qu'aucune entreprise ne se soit installée à ce jour. Des **investisseurs chinois ont été contactés** pour apporter un appui sur la question commerciale.
- **Au Sénégal encore, la ZFID Mbao** comptait 180 entreprises implantées en 2008, mais ce nombre est descendu à 15. Les activités sont disparates: chaussures, cheveux synthétiques, conditionnement du sucre, cuir, piles sèches, pneus pour cycles. Depuis 1996, aucune nouvelle entreprise n'est autorisée à s'y installer. Les entreprises déjà présentes ont vu leurs avantages prorogés jusqu'en 2016.²⁷
- **En Tunisie, le Parc d'Activités Économiques de Bizerte (PAEB)**, que gère le Pôle de Compétitivité de Bizerte, compte plus de 60 entreprises (industrie: 62,7 %, services: 30,5 %, commerces: 6,8 %). Ce PAEB se caractérise par la diversité des secteurs d'activité: matériel médical à usage unique, confection et broderie, sidérurgie, transformation des matières plastiques, agroalimentaire, construction et réparation navale, raffinage de sucre, industrie aéronautique... En 2014, **le PAEB a réalisé près de 8 % du total national des IDE** dans les industries manufacturières. Les bénéfices provenant des activités d'exportation sont soumis à un impôt sur les sociétés au taux de 10 %.

De l'analyse de cet échantillon de ZES, il ressort quelques enseignements :

- Il existe à l'évidence un savoir-faire, une méthodologie pour les ZES que les Chinois semblent très bien maîtriser.
- La **dépendance d'infrastructures**, portuaires notamment, est perceptible dans de nombreux cas (voir le Nigeria), et un contre-exemple avec l'Éthiopie, cf. infra.
- Le profil des activités et des spécialisations varie d'un pays à l'autre, allant de l'exploitation de ressources du sol (Nigeria) à des activités à bas coût de main-d'œuvre, comme le textile-habillement (Égypte, Éthiopie), mais aussi à des technologies avancées (Côte d'Ivoire). Les Zones à spécialisation sont nombreuses mais loin d'être la norme.

²⁷ Observatoire Europe-Afrique 2020, Analyse d'un échantillon de 15 zones économiques spéciales en Afrique, 30 juin 2017.

Un cas extrême : l'Éthiopie

Bien que privée de débouchés sur la mer, l'Éthiopie, bénéficiant de conditions institutionnelles favorables, fait preuve d'un volontarisme remarquable. D'ici à 2025, elle entend devenir le premier bâtisseur de ZES sur le continent (5 aujourd'hui; voir carte ci-dessous). Elles cibleront le **secteur manufacturier** qui ne représente aujourd'hui que 5 % du PIB. L'objectif est qu'il atteigne **20 % à 25 %, d'ici à dix ans**. Pour mener à bien une telle mission, l'État a créé une cellule spéciale, la Corporation pour le développement des parcs industriels (IPDC).



■ Parc industriel (ZES)

■ Port sec

■ Port maritime

— Liaison ferroviaire

L'Éthiopie offre des conditions exceptionnelles de production et de vente grâce à une **politique fiscale** particulièrement généreuse. Elle bénéficie aussi des accords de l'AGOA, (African Growth and Opportunity Act)²⁸.

Pour autant, la politique du « tax free » n'est pas le premier argument qui a séduit les investis-

²⁸ Cette loi américaine, adoptée en 2000, rend non imposables les marchandises produites par les pays bénéficiaires et vendues sur le sol américain. (À noter que n'en font partie ni le Maroc, ni la Tunisie, ni l'Égypte.) Or, la majorité des entreprises basées sur certaines ZES, comme celle de Bole Lemi, située au centre du pays, exporte vers les États-Unis.

seurs. Mais bien **l'environnement sécurisé, la proximité des services administratifs et leur réactivité**. Ainsi que la spécialisation (l'habillement) qui fait que les entreprises rencontrant des problèmes similaires peuvent plus facilement les résoudre ensemble. Les avantages de **l'attractivité par les coûts se conjuguent avec ceux de la proximité** et donc, avec une possibilité de mutualisation et de partage des connaissances, selon le modèle bien connu du cluster.

En résumé, il semble bien que **les facteurs qui peuvent attirer dans les ZES** soient multiples : délimitation précise de la zone, structure

unique de gestion, infrastructures matérielles correctes, procédures douanières efficaces, conditions attrayantes pour les IDE, etc. Mais s'il fallait n'en retenir qu'un, ce serait sûrement **la sécurité**. **La sécurité des biens et des personnes d'abord; les autres formes de sécurité, ensuite**: accès aux sources d'énergie et à l'eau, à Internet, aux services administratifs, sécurité juridique, etc.

Une tendance récente : des coopérations inter-États et des productions à plus forte valeur ajoutée

Une tendance nouvelle qui se dégage sur le Continent, et que souligne le rapport de la CNUCED²⁹, est **une coopération régionale plus étroite** entre États. Ce qui ouvre la voie à des Zones régionales et transfrontalières plus ambi-

tieuses. Ainsi, en 2018, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali ont lancé une ZES qui couvre les régions frontalières des trois pays. De même, l'Éthiopie et le Kenya ont récemment annoncé leur intention de convertir la région de Moyle en une zone de libre-échange transfrontalière. Le même rapport souligne une tendance à aller vers des activités à plus haute valeur ajoutée, ce que ces zones de coopération entre pays pourraient favoriser.

²⁹ World Investment Report, op.cit.

Facteurs qui pourraient ralentir leur développement (et l'industrialisation de l'Afrique)

→ Un effort insuffisant au niveau des infrastructures physiques et administratives

Un avantage des Zones Économiques Spéciales repose sur leurs bas coûts de fabrication. Il est donc impératif, pour que la zone soit attractive, que les infrastructures essentielles aux industriels (tout particulièrement approvisionnement en électricité et en autres réseaux) soient réalisées au moment de leur installation, et donc lancées lors des campagnes de promotion. Un autre défi menace les projets de ZES. Il concerne l'administration qui doit être en mesure de répondre efficacement, et dans la transparence, à ses interlocuteurs. Ce qui suppose, dans bien des cas, des efforts importants de formation des agents publics³⁰.

→ L'absence de stratégie de l'État

La création de ZES, comme celle de parcs industriels prêts à accueillir des entreprises privées, doit s'accompagner d'une stratégie au niveau politique le plus élevé et d'un engagement de leur part. Une stratégie signifie, en particulier, que les gouvernements africains précisent leurs intentions à l'égard de la Chine.

Pour ce qui est de l'engagement des pouvoirs politiques, on signalera que la Banque Mondiale, traditionnellement opposée à l'intervention publique dans les affaires économiques, affiche, à l'égard des ZES, une attitude très positive. Elle reconnaît le rôle utile de l'État dans les « miracles asiatiques ». Et encourage son engagement dans des projets de ZES.

→ L'absence de politiques d'accompagnement : formation et PME

Des politiques d'accompagnement, dans deux domaines en particulier, sont indispensables. Elles devraient être intégrées à la stratégie des autorités publiques dès l'élaboration du projet.

Il s'agit, d'abord, de la formation. On ne note qu'un très petit pourcentage de travailleurs locaux occupant des postes élevés dans les entreprises étrangères, notamment dans les entreprises chinoises. Sans programmes de formation, cette situation perdurera. Or, il existe des opportunités, car les entreprises sont en capacité d'employer un pourcentage élevé de main-d'œuvre locale.

Une deuxième priorité concerne **l'aide aux PME**. Cette aide est nécessaire pour qu'apparaissent et se développent de nouveaux entrepreneurs. Mais elle sera insuffisante si l'exigence à l'égard de la place accordée à des PME et aux jeunes entreprises n'est pas présente dans le projet et les négociations préalables. L'industrialisation passe par la **formation d'une classe d'entrepreneurs**. La ZES doit être vue comme une opportunité pouvant y conduire.

→ Une trop grande confiance dans le dispositif ZES

Il existe de réelles difficultés à faire fonctionner des espaces de regroupement d'entreprises (difficultés bien connues des managers de clusters). Difficultés d'abord de gestion du site, surtout s'il ne s'agit pas de simplement juxtaposer des entreprises, mais de faire en sorte que des synergies naissent entre les acteurs économiques. Une ZES ne doit pas être simplement un espace d'accueil d'entreprises. Elle doit tendre vers un **écosystème**, construit sur des **coopérations entre entreprises et des externalités partagées**. Cette notion d'écosystème recouvre celle de spécialisation. Une ZES peut héberger plusieurs spécialisations. Les prévoir permettra de préparer les infrastructures, notamment de formation et d'innovation, qui concourront à rendre le système productif plus performant.

Porté par l'enthousiasme d'un modèle qui est, certes, riche en opportunités, on ne saurait oublier que de nombreux projets ont échoué³¹.

Le tableau ci-après (p. 18), élaboré pour la Banque Mondiale, sur les conditions de réussite des ZES en Afrique, met, pour sa part, l'accent sur les facteurs d'ordre institutionnel et politique.

30 Justin Yifu Lin, ex-Économiste-en-chef de La Banque Mondiale, 2014.

31 Ainsi l'Inde a-t-elle créé des centaines de ZES qui n'ont jamais décollé.

**CONDITIONS POUR RÉUSSIR
LA CRÉATION DE ZES EN AFRIQUE**

- » **Cadre juridique, réglementaire et institutionnel**: instauration d'un cadre d'ensemble adapté et respecté par tous les opérateurs.
- » **Environnement commercial**: rationalisation des procédures d'immatriculation, d'octroi de permis, de logistique commerciale et de dédouanement, pour réduire le coût des affaires.
- » **Planification stratégique et approche axée sur la demande**: ouverture de ZES en fonction d'intérêts commerciaux avérés et intégration dans les plans de développement national.
- » **Infrastructures**: services de transport, d'énergie, d'eau et de télécommunications de qualité, fiables et bon marché.
- » **Gestion et exploitation des zones**: implication du secteur public et du secteur privé pour assurer une gestion et une exploitation efficaces des ZES.
- » **Appropriation et cohérence des politiques**: appropriation durable et revendiquée par les autorités. Indemnités et réinstallation: traitement rapide et efficace des plaintes liées à l'acquisition de terrains ou des mesures de réinstallation.

Source : *Zones Économiques Spéciales, Tirer les enseignements de l'expérience chinoise*, Banque Mondiale, Investir en Afrique, Forum ZES, 2015.

Facteurs possibles d'accélération

Ces facteurs sont divers. Ils méritent une attention particulière.

→ **La diaspora et le retour en Afrique d'expatriés**

On assiste au retour, vers l'Afrique, de nombreux ressortissants installés à l'étranger. Or, ces personnes qui effectuent un retour au pays ont accumulé une expérience et un capital qu'elles sont prêtes à valoriser³².

→ **Les nouvelles routes de la soie**

Il s'agit de ces nouvelles voies³³ dont la Chine a besoin pour s'internationaliser et, notamment,

pour commercialiser ses productions élaborées en Chine ou dans ses nouveaux sites délocalisés. Ces voies (routes, aéroports, chemins de fer, ports) irriguent progressivement le continent africain. Elle y investit lourdement, souvent en cohérence avec les projets de ZES. Ces routes (OBOR, One Belt, One Road, en anglais) jouent le rôle de bannière qui souligne et formalise la coopération, voire l'imbrication entre l'Afrique et la Chine. C'est sur ces voies que se trouvent l'Égypte, l'Éthiopie, la Zambie, l'Angola, autant de pays qui n'ont pas échappé à l'intérêt de la Chine, investisseur dans des ZES.

→ **L'émergence d'ETI**

Il existe en Afrique de « petits bijoux », que sont certaines Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI). Or, pour qu'elles deviennent des champions, il leur faudrait un environnement favorable. Un partenaire étranger qui souhaiterait réaliser des projets en coproduction aiderait leur développement. Prospector les ETI et les inviter à s'installer dans une ZES performante serait d'une utilité certaine.

→ **De vraies coopérations interentreprises**

Les coopérations entre entreprises sont rarement spontanées ; elles sont toujours favorisées par la proximité géographique. Ces collaborations qui, a priori, peuvent naître au sein d'une ZES ou d'un cluster, sont particulièrement précieuses à toutes les phases de la vie de l'entreprise, en particulier, lorsqu'une production monte en gamme et prend une dimension technologique avancée.



Hawassa Industrial Park (Éthiopie) est le plus grand parc de vêtements et textiles durables en Afrique. PHOTO © DR

32 *Entreprendre en Afrique*, op. cit.

33 Voir la carte page 12.

Proposition pour un consortium européen promoteur de ZESS

Les ZESS, ces ZES à la fois spéciales et sécurisées, permettront-elles à l'Afrique, de rattraper son retard industriel? Sûrement pas à elles seules, mais elles représentent une opportunité. C'est un modèle qui incite à sortir d'une économie centrée, essentiellement, sur l'exploitation de matières premières et de ressources naturelles. Il peut permettre d'aborder, dans de bonnes conditions, le marché concurrentiel des secteurs manufacturiers et de former une classe d'entrepreneurs. Les ZES offrent des occasions d'apprendre. Elles ne sont pas sans risques. Elles peuvent décevoir. C'est notre intérêt qu'elles réussissent.

Mais il est, aujourd'hui, beaucoup question de la Chine et très peu, voire trop peu de l'Europe. La Chine s'est introduite dans le débat sur le développement industriel africain, et, est en passe d'y occuper une position dominante. Elle sait s'appuyer sur sa puissance, ses ressources financières, ses talents. Elle est relayée par la Banque Mondiale, qui promeut les ZES, les associant à l'image d'une Chine qui a atteint, en un temps record, le niveau de grande puissance industrielle mondiale.

Or, pour que l'Afrique n'entre pas dans une situation de trop grande dépendance vis-à-vis de la Chine, et pour l'aider à relever le défi de l'impérieux besoin de son industrialisation, il est urgent que de nouveaux acteurs s'organisent et entrent dans le jeu. En partenaires et en préparant, avec les pays africains eux-mêmes, le long terme.

À cet objectif, **la Commission européenne devrait contribuer en déployant une politique d'incitation** à investir – en coproduction – en Afrique pour y produire des biens adaptés à la population africaine (et des biens pour l'exportation, bien sûr).

Il y a, en France, quelques acteurs qui connaissent bien l'Afrique : Eiffage, Orange, Engie, Danone, Société Générale, Suez, Meridian, etc. Qu'ils se rencontrent avec méthode, qu'ils parlent avec des entreprises européennes – allemandes en particulier, avec lesquelles ils ont des complémentarités – et qu'ils proposent des plans d'ac-

tion. Dans des secteurs particuliers: les énergies renouvelables (le solaire, entre autres), la sécurité alimentaire, l'eau et le traitement des déchets, l'administration, la formation, la recherche... Les chantiers sont immenses.

Il faudrait commencer par l'incitation à l'aménagement **de ZESS entre Européens et Africains** pour y accueillir des entreprises en coproduction. Ce qui signifie accueillir, comme cela existe dans les pays du Maghreb – au Maroc et en Tunisie –, des entreprises européennes et africaines sur des productions dont le niveau de technicité irait croissant.

Une autre valeur ajoutée de ce projet serait d'en faire, grâce au savoir-faire acquis, des **écosystèmes animés**. L'exemple marocain peut être source d'inspiration. Casablanca (Midparc en particulier) exerce une très forte attractivité, au niveau mondial, sur le secteur aéronautique. C'est le cœur du grand cluster de l'aéronautique avec ses firmes multinationales et ses sous-traitants. Pour autant, une structure de cluster vient d'y être créée. Ce qui assure, pour ce site, des aides financières venant de la puissance publique, pour la **coordination des acteurs, l'émergence de projets communs, le rapprochement avec des centres technologiques et de recherche, des initiatives de formation**. Aides qui permettront les montées en gamme des produits, les coproductions et la réalisation de chaînes de valeur compactées.



Lekki Free Zone (Nigeria) a déjà attiré 116 investisseurs nationaux et étrangers, dont 16 ont commencé à opérer. PHOTO © DR

BIBLIOGRAPHIE

- *Clusters au Maghreb, Vers un modèle de cluster maghrébin spécifique*, IPEMED, Paulette Pommier, juillet 2014.
- *Clusters au Maghreb, Entre mondialisation et territorialisation*, IPEMED, Paulette Pommier, mars 2019.
- *Comment la Chine contribue-t-elle au développement industriel des pays africains ?* IPEMED, Palimpsestes, juin 2018.
- *L'initiative Belt and Road, Établir des synergies avec les stratégies européennes*, Fondation pour l'innovation, Ginkgo, 2017.
- *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2019 – Les Zones Économiques Spéciales*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Nations Unies.
- *La nouvelle question africaine*, Hugues Bertrand, EHarmattan, mai 2018.
- *Entreprenante Afrique*, Jean-Michel Severino, Jérémy Hadjenberg, Odile Jacob, 2016.
- *Global experiences with Special Economic Zones, Focus on China and Africa*, Douglas Zhihua Zeng, Banque Mondiale, Policy Research Working Paper 7240, avril 2015.
- *Des nids pour le phénix: l'Afrique et les zones économiques spéciales « chinoises »*, Thierry Pairault, Hal mars 2019.
- *World Investment Report, Special Economic Zones*, UNCTAD, 2019, 12 juin 2019.
- *Analyse d'un échantillon de 15 zones économiques spéciales en Afrique*, Observatoire Europe-Afrique, 30 juin 2017.
- *If Africa builds nests, will come the birds? Comparative study on special economic zones in Africa and China*, UNDP, 2015.
- *Dance of the lions and dragons – How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?* McKinsey & Company, juin 2017.
- *Zones Économiques Spéciales, Tirer les enseignements de l'expérience chinoise*, Banque Mondiale, Investir en Afrique, Forum ZES, 2015.
- *Les « nouvelles routes de la soie » sont-elles une opportunité pour le continent africain?* Sonia Le Gouriellec, AAEENA, janvier-février 2018.
- *Un chemin vers l'autre: les routes de la soie*, Ginkgo, 2016.
- *Comprendre les clusters industriels du Zhejiang: Interrogations et remises en question*, Lu Shi, Bernard Ganne, International Workshop Asian industrial Clusters, novembre 2006, Lyon.
- *New trends for win-win Cluster between China and the EU*, Jean-Marie-Rousseau, TAO-ITINERIS, octobre 2014.



IPEMED

· INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN ·

www.ipemed.coop

LES CAHIERS IPEMED – LA VERTICALE s'inscrivent dans la continuité de nos précédentes publications Palimpsestes.

Ce sont des documents de travail, éléments de réflexion et de débat en prise avec l'actualité euro-méditerranéenne.

L'Institut de prospective économique du monde méditerranéen, IPEMED, est une association reconnue d'intérêt général, créée en 2006.

Cercle de réflexion promoteur de la région méditerranéenne et du partenariat euro-africain, IPEMED a pour mission de rapprocher par l'économie

les pays des deux rives de la Méditerranée et les deux continents d'Europe et d'Afrique.

IPEMED est indépendant des pouvoirs politiques, dont il ne reçoit aucun financement.

IPEMED est présidé par Jean-Louis Guigou, son fondateur.

Directeur de la publication : Jean-Louis Guigou

Infographie : TENCONCEPT - ISSN 2116-6897